

Conocimiento y Cultura Jurídica

ISSN 2007-1612

Universidad Autónoma de Nuevo León

Año 9, Número 17, Enero - Junio 2015



Centro de Investigación de
Tecnología Jurídica y Criminológica

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTERPRETACIÓN VS INVENCIÓN: SOBRE LA TESIS DE LA ÚNICA RESPUESTA CORRECTA EN RONALD DWORKIN	
Imer B. Flores	9
AEQUITAS HERMENEUTICA Y EL OLVIDO DE LA COMPRENSIÓN EN LA DOCTRINA DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA	
Efrén Vázquez Esquivel	
Carlos Manuel López Hernández.....	33
LA INDETERMINACIÓN EN Kelsen: ILUSIÓN, NO PARADOJA	
Carlos Manuel López Hernández.....	51
LA SALUD COMO DERECHO SOCIAL	
Leonardo Iglesias	63
ALGUNAS REGLEXIONES EN MATERIA DE LA REFORMA ENERGÉTICA Y EN LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS CONTENIDOS EN LUITAS: (I) ¿COMPETENCIA POR EL AGUA? (II) ¿EL USO DEL GAS NATURAL AFECTA EL PROCESO DEL CAMBIO CLIMÁTICO?	
Omar Adolfo López Castañeda.....	81
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO: UN ANÁLISIS SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES, 1977-2014	
Abraham Alfredo Hernández Paz	91
EL JUICIO ARBITRAL EN VERACRUZ. NOMBRAMIENTO DE LOS ÁRBITROS Y LOS PLAZOS DE ARBITRAJE	
Ana Lilia Ulloa Cuellar.....	99
POLICIA FRENTE A LOS RETOS QUE TRAE CONSIGO LA REFORMA CONSTITUCIONAL	
Helio Iván Ayala Moreno	111
ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO PENAL Y EL PROCEDIMIENTO ORAL PENAL	
Pedro Cuellar Reyes.....	119
MÁXIMA SEGURIDAD: ¿PUEDE MÉXICO SER UN PAÍS CON PRISIONES <i>SUPERMAX</i> ?	
Gerardo Saúl Palacios Pámanes.....	141

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO: UN ANÁLISIS SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES, 1977-2014

Abraham Alfredo Hernández Paz*

Sumario: Introducción. 1. Calidad de la democracia. 2. Reformas electorales en México, 1977-2014. Conclusiones.

Resumen: En los últimos 40 años, en México han existido una serie de cambios en materia jurídica que han modificado de manera substancial el sistema electoral. Los cambios legales correspondieron en muchos casos a una respuesta institucional ante una cultura democrática que se extendió en el entorno social mexicano. En el presente artículo argumentamos que los cambios legales contribuyen a la búsqueda de una mayor calidad democrática. El análisis de las reformas electorales que se realizaron durante el período de 1977 al 2014, así como las coyunturas históricas en las que las transformaciones se dieron, revelan aspectos clave del avance democrático en México.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década, el tema del funcionamiento de la democracia mexicana se ha mantenido presente de manera consistente en la agenda pública. No obstante la divergencia que prevalece en el debate sobre las cualidades de una democracia emergente como es el caso de México, puede argumentarse que una parte importante de los análisis publicados se han centrado sobre aspectos que emanan de una coyuntura electoral.

Por otra parte, otro de los temas medulares en la polémica sobre una democracia que resulte idónea, se centra en la adecuada articulación del entramado institucional que permita lograr construir una *gobernanza* que se encuentre a la altura de los retos del presente. De esta manera, predomina la visión de una relación entre gobernantes y gobernados, cuya participación en el caso de los segundos en muchos casos se limita a ejercer su derecho al voto cuando se celebran los procesos electorales.

Uno de los principales aspectos que caracterizan el concepto de una gobernabilidad con acentuación democrática, es tanto la aceptación como la asimilación por parte de los gobernados de preceptos que rigen una convivencia social en un territorio determinado. Por parte de los actores a quienes corresponde la responsabilidad de gobernar, se espera en un régimen con legitimidad democrática el apego a la legalidad conservando un respeto irrestricto a las garantías individuales.

En concordancia con lo que se ha mencionado, Bobbio (1984) establece lo siguiente:

* Doctor en Gerencia Pública y Educativa por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: abrahamhernandezp@uanl.mx

Conocimiento y Cultura Jurídica

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. (p. 24).

En cuanto al caso mexicano, tanto la legislación, como el entramado institucional que se encuentra encargado de organizar los procesos electorales han experimentado cambios trascendentes en los últimos 38 años. Resulta posible argumentar que estos cambios sistémicos han correspondido en buena medida, al avance en la cultura democrática de la sociedad civil mexicana.

Al respecto, podemos argumentar que el proceso de transformación tiene relación con el enfoque sistémico de Easton (2001). En la medida en que los actores que conforman un determinado sistema político tienen la capacidad de tener una lectura veraz de la información que se genera en un entorno social, resultará posible la toma de decisiones que aseguren tanto el funcionamiento como el afianzamiento de ese sistema político.

En torno al entramado jurídico que rige las elecciones, Martino (1999), expone la diferencia entre la fórmula electoral y el sistema electoral, que son conceptos que suelen entremezclarse. Por una parte el sistema electoral es aquel entramado procedimental que establece los canales mediante los cuales la ciudadanía elige a sus representantes. Un sistema es un concepto más amplio, debido a que en el mismo se reciben demandas que son transformadas en respuestas. Todo lo anterior se encuentra contemplado en las legislaciones de un determinado país, con sus respectivas variaciones en cada caso.

Algunas de las condiciones que Martino (1999) señala como necesarias en este proceso, es que el sistema electoral sea democratizado, y para ello es indispensable que exista una competencia real entre diferentes alternativas, que el derecho al voto se encuentre garantizado y generalizado, así como reglas que impidan la perduración de una alternativa política en el poder.

En torno a lo anterior, en el caso de los cambios en la legislación electoral mexicana, el enfoque ha estado orientado precisamente a perfeccionar el sistema electoral con la finalidad de lograr una mayor legitimidad democrática. Las aspiraciones de una sociedad diversa, en la que confluyen diferentes expresiones colectivas, han coadyuvado a generar un cambio progresivo en el sistema electoral mexicano.

1. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Partiendo del entorno internacional contemporáneo, resulta atípico que algún gobierno se manifieste en el discurso contrario a principios democráticos universalmente aceptados. Después de la caída del Muro de Berlín, la discusión sobre las mejores prácticas de gobierno no se centra en la aceptación o el rechazo de una noción general

de la democracia. Las variaciones en modelos de gobierno, que permiten observar tanto la eficacia en la rendición de cuentas, como las facilidades que se brindan a los gobernados para participar en asuntos públicos, así como la existencia de elecciones justas y libres, son algunos de los indicadores que permiten inferir si se cumplen con los criterios mínimos de una democracia.

Al plantear esta cuestión en un sentido más amplio, pueden surgir las siguientes interrogantes: ¿Cómo se garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos por la legalidad vigente? ¿Cuáles son las garantías fundamentales que permiten que la democracia sea una forma de vida para la mayoría de los ciudadanos en contraposición a limitarse a ser una denominación de una forma de gobierno?

El clásico y fundador de la teoría de la calidad de la democracia, hace referencia a lo anterior:

Algunas democracias pueden concebirse como un conjunto de derechos políticos que están rodeados, apoyados y fortalecidos por una densa red de derechos civiles. Otras democracias, en cambio, pueden exhibir estos derechos políticos pero la textura alrededor de los derechos civiles puede ser tenue o distribuida de manera desigual entre los diferentes tipos de individuos, categorías sociales y regiones. Me parece que las diferencias a lo largo de esas dimensiones, a través de los casos y el tiempo, deben de tener una fuerte influencia en la calidad de la democracia en cada caso y periodo. (O' Donnell, 2004, pp.28-29).

En esto coincide Crespo (2008), quien asegura que la transparencia en los resultados electorales resultan fundamentales para que los mismos sean aceptados por la ciudadanía. Al respecto, podemos afirmar que el sistema político mexicano ha experimentado un proceso de reconfiguración a partir de la reforma electoral de 1977, misma que abrió canales de participación política institucional a actores que se encontraban fuera de la misma. Este cambio se acentuó a partir de 1988 con elecciones que resultaron cada vez más competidas a nivel federal.

El constructo de la calidad de la democracia resulta relevante cuando analizamos el proceso de reformas electorales en México. La democracia no se agota con la celebración periódica de elecciones para elegir representantes populares. Tanto la legislación, como el diseño institucional, se encuentran encaminados a garantizar no sólo el acceso de todos los ciudadanos a ejercer su derecho al sufragio; otra condición necesaria es que el mismo se realice en un ámbito en el que predomine la libertad.

2. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO, 1977-2014

Cabe recordar que durante el periodo que comprende del año 1977 al 2014, las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión realizaron diversas reformas a la legislación electoral. A principios de la década pasada, Woldenberg, Salazar y Becerra (2000) reflexionaban:

En perspectiva histórica debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de este diálogo, de esa

negociación, han girado en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda: ¿cómo integrar al Congreso de la Unión? [...] ¿Qué autoridad puede resultar confiable para arbitrar una competencia cada vez más intensa? Y un largo etcétera. Las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México. (p. 29).

A partir de la fecha en que se publicó la cita anterior, se realizaron otras dos reformas electorales de gran trascendencia, en el 2007 y en el 2014. No obstante las continuas adecuaciones a la legislación electoral mexicana, el tema de la legitimidad de los procesos electorales sigue presente en una parte de la ciudadanía mexicana. “La legitimidad democrática se entiende como la validez que se le atribuye a los procesos y decisiones políticas para obligar a cada ciudadano a conducirse de acuerdo con los términos establecidos por el resultado de la elección política” (Monsiváis, 2006, p. 18).

De acuerdo con Ai Camp (2008), una de las características que más ha intrigado a quienes estudian el sistema político mexicano fue su estabilidad durante una parte considerable del Siglo XX. Las elecciones competidas, así como la pluralidad que se refleja en los diferentes espacios del poder público que se encuentran en disputa fueron consecuencia de un largo proceso, como se ha mencionado antes.

La reforma electoral de 1977 tuvo una enorme trascendencia debido a que en los hechos distendió el dominio gubernamental sobre los partidos políticos con registro legal. Hasta entonces, existían partidos políticos de oposición con escaso arraigo electoral. De acuerdo con Woldenberg, Salazar y Becerra (2000), en esta reforma se declaró a los partidos políticos como “entidades de interés público”

Uno de los aspectos más trascendentes de esta reforma fue que las fuerzas más relevantes de la izquierda electoral tuvieron la posibilidad de competir en un proceso electoral. En consecuencia, la pluralidad que reflejó la LI Legislatura del Congreso de la Unión en México a partir del 1 de Septiembre de 1979, fue inédita hasta entonces.

El principal negociador de esta reforma electoral fue el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Una de las principales inquietudes del gobierno del Presidente José López Portillo fue encontrar una salida institucional para aquellos grupos de izquierda que siguieron un camino distinto durante la década de los 70's. La aceptación de las nuevas reglas electorales por parte de los grupos más relevantes de la oposición, fue un factor fundamental en la consolidación de este camino institucional.

La siguiente reforma electoral que se realizó en el país fue en el año 1987, previo a las elecciones presidenciales de 1988. Este año en particular fue especialmente complejo en términos económicos para la población mexicana. En este caso, se ampliaron los espacios de representación, al aumentar de 100 a 200 curules de representación proporcional. Otro aspecto relevante es que se creó un Código Electoral, así como el Tribunal Contencioso.

El tribunal al que se ha hecho referencia representaba un precedente importante dentro de la validación de los procesos electorales. En este caso, si bien las elecciones

eran calificadas por el Congreso de la Unión, se dio inicio al diseño institucional que terminó por perfeccionarse años más tarde. Por otra parte, previo a la posibilidad de que los ciudadanos de la Ciudad de México tuvieran la posibilidad de elegir a sus gobernantes, en la reforma electoral del '87 se dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este caso, se abrieron espacios para los diferentes partidos políticos dentro de la Comisión Federal Electoral, aún cuando el organismo institucional dependía de la Secretaría de Gobernación. Dentro de los aspectos que se reconocieron en aquel entonces fue que la pluralidad política existente se reflejó con una mayor contundencia en el Congreso de la Unión. Una de las principales críticas que se hicieron por parte de la oposición es que el entonces partido gobernante tenía la capacidad de influir de manera determinante en las decisiones finales del organismo.

Esta última reserva fue fundamental durante el proceso electoral de 1988. Cabe recordar que esa elección se caracterizó por la impugnación de los principales candidatos opositores. La experiencia de esa elección tuvo como consecuencia las reformas electorales de 1989 y la de 1991.

La reforma electoral de 1991 resultó vital en el avance institucional en el país. En buena medida lo anterior se debe a la creación del Instituto Federal Electoral, que buscaba garantizar elecciones transparentes y justas. La nueva institución tuvo un diseño legal en el que se permitía la existencia de un mayor equilibrio político. En este caso, existió un nuevo padrón, así como una extensa credencialización que contribuyó a fortalecer el registro federal de elecciones.

Otro de los avances notables de la reforma electoral de 1991 fue la emergencia del Tribunal Federal Electoral, que transitó de ser un órgano administrativo a uno judicial. Si bien las facultades del mismo no incluían la posibilidad de revisar los actos inconstitucionales del proceso electoral, se contribuyó a fortalecer el proceso jurisdiccional que había iniciado con la reforma del '87.

Como consecuencia de la experiencia de las elecciones presidenciales de 1988, buena parte de la opinión publicada y de la ciudadanía esperaban que las elecciones de 1994 resultaran particularmente competidas. Diversos sectores de la sociedad civil, así como de la clase política, propugnaron porque el marco jurídico-electoral se adecuara a las necesidades del momento.

Previo al proceso electoral, las diversas fuerzas políticas acordaron otra reforma que contemplaba por vez primera algunos de los temas que ameritarían un mayor debate en los próximos años: los gastos de campaña y la equidad en el acceso a los medios de comunicación. También existió una modificación trascendente dentro del Consejo General: los partidos perdían el derecho a voto, aún cuando mantenían su derecho a voz, una situación que se mantiene hasta nuestros días. A su vez, destaca este proceso electoral como el primero en que tuvo la visita de observadores extranjeros.

Desde una perspectiva histórica, 1994 fue un año convulso para el país. Es preciso recordar que el año comienza con un levantamiento armado en Chiapas el primer día

de Enero y concluye con una crisis financiera en Diciembre. Si bien los resultados de las elecciones presidenciales de ese año fueron aceptados por la mayoría de los actores políticos, permaneció la percepción sobre la idoneidad de mejorar la calidad del proceso electoral.

La adversa situación económica, política y social que enfrentó la administración del Presidente Ernesto Zedillo en estos años contribuyó a que las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD) entablaran un diálogo con el fin de lograr materializar, una vez más, una reforma electoral de gran profundidad. En este caso, podemos destacar que la reforma de 1996 consistió en dotar al Instituto Federal Electoral de autonomía. De esta manera, se desvinculaba a la institución de la Secretaría de Gobernación. Al frente del instituto se encontraban consejeros ciudadanos que fueron nombrados por el Congreso de la Unión. También se hicieron cambios trascendentes con el fin de buscar la equidad para aquellas fuerzas políticas que participaron en el proceso electoral.

Resulta pertinente mencionar que la legislación electoral contemplaba por vez primera la oportunidad de que los ciudadanos capitalinos eligiesen al Poder Ejecutivo. A su vez, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, con lo que se consolidó esta instancia como la última para validar los procesos electorales. Con todo lo anterior, se establecieron las bases de procesos electorales cuyos resultados adquirieron una mayor legitimidad.

Las elecciones de 1997 constituyeron un parteguas en la historia política del país. Por vez primera, el partido gobernante (PRI) no obtuvo la mayoría en la cámara de diputados. La izquierda ganó la jefatura de gobierno de la ciudad de México. La mayoría de los observadores nacionales destacaron que lo más trascendente fue la credibilidad que los ciudadanos le concedieron a estos comicios.

Esta legitimidad que se logró con la reforma electoral de 1996 se vio consolidada con el proceso del año 2000. La primera alternancia en el poder ejecutivo federal representó para muchos una prueba contundente de la consolidación del sistema electoral mexicano.

No obstante lo anterior, en el caso del proceso electoral del 2006, la situación resultó ser distinta. La diferencia tan cerrada en el resultado entre el primer y segundo lugar en la disputa por la Presidencia de la República, fue una de las principales razones por las cuales uno de los candidatos optó por impugnar jurídicamente el proceso. A diferencia de 6 años atrás en el que los resultados fueron aceptados por la totalidad de los actores políticos, en el caso de la elecciones del 2006 la aceptación no fue tan unánime.

Entre otros factores, uno de los elementos que más causó controversia en este proceso fue el rol de la televisión en las elecciones. La posibilidad de comprar tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos durante las elecciones fue percibida por algunos como una oportunidad para establecer una relación de favoritismo para aquellos que estuviesen dispuestos a invertir más en espacios en los medios de comunicación.

En el 2007, las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, optaron por introducir cambios legales que buscaban revertir la relación a la que se ha hecho mención. Por ello, en la reforma electoral del 2007, se le concedieron al IFE atribuciones para fijar espacios correspondientes a los partidos políticos en radio y televisión. De acuerdo con Bartolo (2011), otro de los cambios importantes fueron las facultades de sanción que se le concedieron al IFE.

En el caso posterior de las elecciones del 2012, existió también una impugnación de uno de los contendientes, pero principalmente uno de los temas que más capturó la atención de la opinión publicada estuvo relacionado con los gastos de campaña. Por otra parte, el diseño institucional de los Consejos Electorales en los diferentes estados de la república también ameritó un cuestionamiento por parte de diversos especialistas.

En el marco del acuerdo “Pacto por México” en el inicio del 2013, las diversas fuerzas políticas debatieron cambios a la legislación para atender precisamente a esta inquietud. En este caso, surgieron voces que argumentaron sobre la conveniencia de generar un solo instituto electoral que se encargara de organizar los procesos estatales y de carácter federal, debido las áreas de oportunidad que se detectaron en el caso de los Consejos Estatales.

Por otra parte, el tema de la fiscalización de los gastos de campaña, así como el castigo por rebasarlos, se incrementó de manera considerable. De acuerdo con Del Campillo (2014): “Es una realidad que en México se ha transitado de un régimen autoritario hacia un régimen que establece a la competencia electoral como el método exclusivo para alcanzar el gobierno.”

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo, realizamos un recuento sobre las reformas electorales desde 1977 hasta el 2014. A través del enfoque sistémico de Easton (2001) podemos inferir que las reformas corresponden a la forma en que el sistema político mexicano ha procesado las demandas de cambio de la población mexicana, así como la corrección de las áreas de oportunidad que se han detectado en los procesos electorales de carácter federal que se han celebrado desde entonces.

Por otro lado, analizamos también el concepto de calidad de la democracia, que trasciende las reformas legales, así como los mecanismos institucionales que existen con el fin de garantizar la celebración de elecciones. La calidad de la democracia se refiere a las garantías reales y materiales que existen en torno a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

Con esta finalidad, a lo largo de nuestra historia reciente, las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión han realizado cambios a la legislación vigente con la finalidad de profundizar una democracia que avanza tanto en una dimensión institucional como social.

BIBLIOGRAFÍA

- Ai Camp, R. (2008). *La política en México*. México: Siglo XXI
- Bartolo, M. (2011). Las reformas electorales a nivel federal en México. *Revista de la Realidad Mexicana*, (167), 79-91.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Crespo, J. (2008). 2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana. México: Debate
- Del Campillo, J. (2014). El sistema de partidos y la transición democrática en México. *Revista de la Realidad Mexicana*, 29(186), 111-125.
- Easton, D. (2001). Introducción. En A. Battle (Ed.) *Diez textos básicos de Ciencia Política* (221-230). España: Ariel.
- Martino, A. (1999). *Sistemas electorales*. Argentina: Advocatus.
- Molina, E. (2014). La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral? *Revista de la Realidad Mexicana*, 29(186)13-22.
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica*, 21 (64), 13-41.
- O' Donnell, G., Vargas Culler, J. y Iazzetta, O. (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. United States: The University of Notre Dame Press.
- Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2000). *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. (4ta reimp.) México: Ediciones Cal y Arena.